



*La Ministra  
per le riforme costituzionali  
e i rapporti con il Parlamento*

DRP/I/XVII/310/16



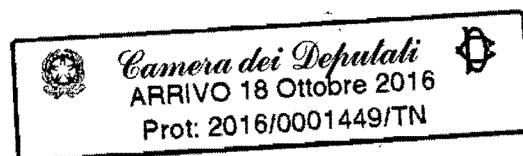
Roma, 18 ottobre 2016

*Gentile Presidente,*

trasmetto, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-*bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2017, approvato dal Consiglio dei Ministri il 15 ottobre 2016.

*Così detto*

Maria Elena Boschi



On. Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei deputati  
ROMA



*La Ministra  
per le riforme costituzionali  
e i rapporti con il Parlamento*

DRP/1/XVII/310/16

Roma, 19 ottobre 2016

*Gentile Presidente,*

facendo seguito alla nota del 18 ottobre 2016, con la quale, ai sensi dell'articolo 9, comma 1-bis, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, ho inviato il progetto di documento programmatico di bilancio per l'anno 2017, Le trasmetto la nuova versione del medesimo documento.

*Cosa resta*

Maria Elena Boschi

On. Laura BOLDRINI  
Presidente della Camera dei deputati  
ROMA

# **DOCUMENTO PROGRAMMATICO DI BILANCIO 2017**

Presentato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze  
**Pier Carlo Padoan**

PAGINA BIANCA

## **INDICE**

### **I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE**

Continua la ripresa dell'economia italiana

Effetti iniziali limitati della Brexit per l'Area dell'Euro, ma i rischi di medio-termine sono significativi

Crescita più moderata del commercio globale con il prezzo del petrolio su bassi livelli

Guadagni significativi di occupazione nel 2016, l'aumento dei posti di lavoro è destinato a proseguire

Inflazione vicina allo zero quest'anno, attesa una crescita moderata nel 2017

Il deficit di bilancio inizia a diminuire, nonostante previsioni del PIL inferiori alle attese e spese straordinarie

La legge di bilancio 2017 si concentra su investimenti, coesione sociale e sviluppo

La legge di bilancio per gli anni 2018-2019

Il piano di privatizzazioni

Le prospettive per il rapporto debito-PIL

Validazione delle previsioni da parte dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio

Eventi eccezionali

### **II. LE RIFORME STRUTTURALI**

Il programma di riforma e le principali iniziative in risposta alle raccomandazioni europee per il 2016

L'implementazione delle riforme e il monitoraggio del processo legislativo

### **III. TAVOLE**

### **IV. NOTE METODOLOGICHE**

#### **IV.1 Breve descrizione dei modelli utilizzati**

Modello Econometrico ITEM sull'economia Italiana

IGEM – Italian General Equilibrium Model

QUEST III - Italy

MACGEM-IT -Il Nuovo Modello CGE per Economia Italiana

#### **IV.2 Stima del prodotto potenziale, dell'output gap e dei saldi strutturali**

#### **IV.3 Nota metodologica sui criteri di formulazione delle previsioni tendenziali**

## **INDICE DELLE TABELLE**

- Tabella I.1-1 Stima della spesa sostenuta per la crisi migranti. Anni 2011 - 2017
- Tabella II.1-1 Cronoprogramma per le riforme
- Tabella III.1-1 Ipotesi di base (0.i)
- Tabella III.1-2 Prospettive macroeconomiche (1.a)
- Tabella III.1-3 Prezzi (1.b)
- Tabella III.1-4 Mercato del lavoro (1.c)
- Tabella III.1-5 Conti settoriali (1.d)
- Tabella III.1-6 Quadro programmatico delle Amministrazioni pubbliche articolato per sottosettore (2.a)
- Tabella III.1-7 Determinanti del debito pubblico (2.b)
- Tabella III.1-8 Amministrazioni pubbliche: previsioni di uscite e entrate a politiche invariate, articolate per le principali categorie (3)
- Tabella III.1-9 Amministrazioni pubbliche: obiettivi di uscita ed entrata, articolati per le principali componenti (4.a)
- Tabella III.1-10 Componenti da escludere dalla regola sulla spesa (4.b)
- Tabella III.1-11 Spesa delle amministrazioni pubbliche per funzione (4.c.)
- Tabella III.1-12 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni pubbliche (5.a)
- Tabella III.1-13 Misure discrezionali adottate dalle Amministrazioni centrali (5.b)
- Tabella III.1-14 Sintesi delle Raccomandazioni del Consiglio Europeo e stato di attuazione delle riforme (6.a)
- Tabella III.1-15 Target fissati dalla Strategia europea per la crescita e l'occupazione (6.b)
- Tabella III.1-16 Differenze rispetto all'ultimo PS (7)
- Tabella IV.2-1 Parametri di inizializzazione per la stima del NAWRU

## **INDICE DELLE FIGURE**

Figura I.1-1 Tasso di crescita del Pil reale

Figura I.1-2 Deflatore del Pil e prezzi al consumo (tasso di crescita % anno su anno)

**FIGURA I.1-3 INDEBITAMENTO NETTO, SALDO PRIMARIO E SPESA PER INTERESSI**

Figura I.1-4 Migranti nelle strutture di accoglienza. Anni 2013-2016

Figura I.1-5 Minori stranieri non accompagnati. Anni 2014-2016

Figura I.1-6 Confronto tra la spesa sostenuta negli anni dal 2013 al 2017 e la spesa media sostenuta nel triennio 2011-2013 (periodo *benchmark* al netto dell'emergenza)

PAGINA BIANCA

## I. QUADRO MACROECONOMICO E POLITICA FISCALE

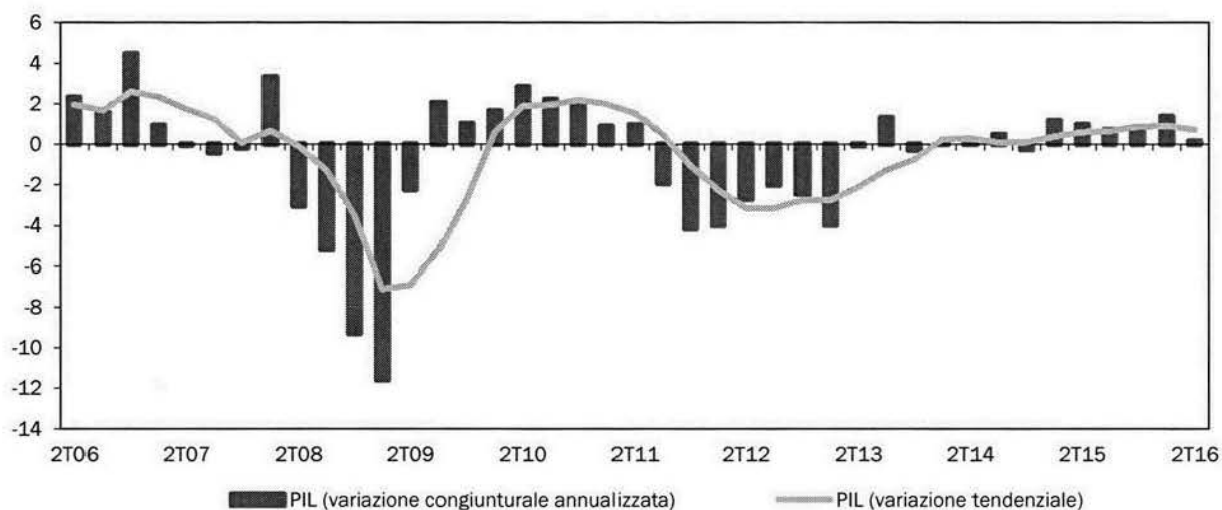
### Continua la ripresa dell'economia italiana

La ripresa dell'economia Italiana è ormai in atto da quasi tre anni. Sulla base dei dati rivisti di contabilità nazionale, il PIL reale ha registrato un incremento pari allo 0,1 per cento già nel 2014, mentre le stime precedenti segnavano una contrazione pari a -0,4 per cento<sup>1</sup>. Nel corso del 2015, l'economia Italiana ha segnato una crescita dello 0,7 per cento<sup>2</sup> e per il 2016 si prevede che il PIL reale si attesti allo 0,8 per cento.

Questa ripresa seppur lenta va valutata positivamente, visto che giunge dopo una profonda recessione senza precedenti ed è stata condizionata da diversi sviluppi sfavorevoli di natura esterna, quali la sensibile riduzione degli scambi con la Russia, il rallentamento dei mercati emergenti, gli attacchi terroristici in Europa e, più recentemente, il voto sull'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea.

Ciò nonostante, il tasso di crescita dell'economia Italiana è ancora inferiore a quello che sarebbe necessario per ritornare sul sentiero di crescita pre-crisi entro il 2025.

**FIGURA I.1-1 TASSO DI CRESCITA DEL PIL REALE**



Fonte: ISTAT

<sup>1</sup> Un anno fa, le stime ISTAT per il PIL reale nel 2014 si attestavano a -0,4 per cento, rivisto al rialzo (-0,3 per cento) nel rilascio dei dati di Marzo 2016.

<sup>2</sup> La stima iniziale per l'anno 2015 del tasso di crescita del PIL reale, nei dati rilasciati a Marzo 2016, era pari allo 0,8 per cento. La stima di crescita è stata rivista al ribasso a Settembre 2016, nonostante il livello del PIL del 2015 fosse stato aumentato, in quanto la revisione al rialzo del livello del 2014 è stata più ampia di quella effettuata sui dati del 2015.

Sia il Governo, sia *Consensus* hanno rivisto al ribasso le proiezioni del tasso di crescita economica per il biennio 2016-2017, in conseguenza dei segnali di decelerazione manifestatasi a partire dal secondo trimestre dell'anno.

Nel Programma di Stabilità di aprile, il tasso di crescita stimato di PIL reale si attestava all'1,2 per cento per il 2016 e all'1,4 per cento per il 2017, mentre il valore mediano delle stime di *Consensus* si collocava rispettivamente all'1,1 e all'1,2 per cento<sup>3</sup>. A settembre, il Governo ha rivisto al ribasso la previsione di crescita del PIL reale allo 0,8 per cento per il 2016 e all'1,0 per cento per il 2017 nel quadro macroeconomico programmatico (la crescita tendenziale per tale anno scende allo 0,6 per cento)<sup>4</sup>. Il valore mediano delle stime di *Consensus* si attestava a Settembre sullo 0,8 per cento sia per il 2016, sia per il 2017<sup>5</sup>. Tuttavia è importante fare presente che non erano state ancora rese note le misure per la crescita e lo sviluppo economico e sociale che sottendevano il quadro programmatico elaborato dal governo.

### **Effetti iniziali limitati della Brexit per l'Area dell'Euro, ma i rischi di medio-termine sono significativi**

Nel primo trimestre 2016, la variazione del PIL sul trimestre precedente è stata dello 0,3 per cento (1,4 per cento in termini annualizzati) per poi scendere quasi a zero nel secondo trimestre. Con riferimento alla seconda parte del 2016, si ritiene che la crescita dell'economia italiana dovrebbe collocarsi in media attorno allo 0,2 per cento per trimestre (a un tasso annualizzato dello 0,9 per cento), il che porterebbe a una media annua, basata su dati trimestrali, di 0,8 punti percentuali.

Dal lato dell'offerta, il rallentamento della crescita sembra dovuto in larga misura a un minor dinamismo della produzione industriale, mentre l'attività nel settore dei servizi ha continuato a crescere moderatamente. Dal lato della domanda, le esportazioni sono ripartite dopo un primo trimestre in rallentamento, ma la domanda interna si è indebolita, con una minore dinamica sia dei consumi, sia degli investimenti.

A metà anno, sono emersi nuovi rischi in seguito alla 'Brexit', agli eventi politici in Turchia e alla nuova ondata di terrorismo in Europa. La fiducia delle imprese è cresciuta nel terzo trimestre, in particolare l'aumento di settembre è seguito a un calo moderato dei due mesi precedenti. Gli indicatori disponibili suggeriscono che il PIL reale in Italia sarebbe cresciuto di almeno 0,2 punti percentuali nel terzo trimestre, grazie ad un rimbalzo della produzione industriale e al protrarsi di una crescita moderata nel settore dei servizi.

L'uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea potrebbe influenzare l'economia italiana attraverso quattro canali principali:

- il contagio finanziario in combinazione ad altri fattori destabilizzanti, come ad esempio le preoccupazioni del mercato circa il sistema bancario europeo;

<sup>3</sup> Ad Aprile 2016, le stime di *Consensus Economics* oscillavano tra lo 0,7 e l'1,4 per cento per il 2016 e tra lo 0,9 e l'1,6 per cento per il 2017. Pertanto, le stime ufficiali si collocavano nella fascia di oscillazione per entrambi gli anni.

<sup>4</sup> Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza 2016, 27 Settembre 2016.

<sup>5</sup> *Consensus Economics*, Settembre 2016.

- l'incertezza sulla durata e sulle modalità di uscita della Gran Bretagna dall'Unione Europea e l'effetto frenante di questa incertezza sulle attività di business e investimento;
- una sterlina nettamente più debole rispetto all'euro e un potenziale rallentamento della domanda interna della Gran Bretagna sulle esportazioni europee e italiane;
- una più bassa crescita dei consumi in Italia dovuta a una più bassa produzione di reddito, a effetti negativi sulla ricchezza e al peggioramento delle aspettative.

Nelle previsioni post-Brexit per l'Italia si è ipotizzato che il contagio finanziario sarà limitato, con un tasso di cambio della sterlina che comunque rimarrà debole almeno fino a fine 2017 e con le importazioni del Regno Unito dall'Unione Europea che diminuiranno nella seconda metà del 2016 e nel 2017.

È necessaria cautela nel valutare le prospettive a medio termine della Brexit. Infatti, mentre il governo del Regno Unito ha annunciato che intende far scattare l'articolo 50 del Trattato europeo entro la fine del mese di marzo 2017, non è ancora chiaro che tipo di accordo sarà cercato e quale sarà il risultato finale dei negoziati con i partner dell'UE. L'incertezza sugli effetti della *Brexit* può quindi pesare sull'attività economica in Europa e sulle decisioni di investimento anche nel 2017.

Ad ogni modo, i rischi e le opportunità derivanti dalla *Brexit* rafforzano l'obiettivo di rendere l'Italia una meta più attraente per gli investimenti, obiettivo che ha un posto di rilievo nel Programma Nazionale di Riforma di quest'anno e che sta alla base della recente Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza.

### **Crescita più moderata del commercio globale con il prezzo del petrolio su bassi livelli**

La previsione presentata in questo Documento riflette anche il rallentamento nei mercati emergenti e le revisioni al ribasso della crescita del commercio mondiale secondo le più importanti organizzazioni internazionali. Nell'ultimo *World Economic Outlook*, il Fondo Monetario Internazionale ha rivisto verso il basso la sua proiezione di crescita del commercio mondiale per il 2016 dal 2,7 al 2,3 per cento, e quella per il 2017 dal 3,9 al 3,8 per cento.

Le ipotesi utilizzate in questo Documento sono, invece, più prudenti: infatti, la crescita del commercio mondiale è prevista al 2,1 per cento nel 2016 e al 2,6 per cento nel 2017.

Per quanto riguarda i prezzi del petrolio, la previsione si basa su un prezzo del Brent pari a 46,6 dollari al barile nel 2016 e 52,5 nel 2017. Il tasso di cambio dell'euro rispetto al dollaro è fissato a 1,12 di quest'anno ed a 1,13 nel 2017.

Nel complesso, rispetto al Programma di Stabilità di aprile 2016, le variazioni delle variabili esogene hanno un impatto stimato sulla crescita del PIL reale in Italia pari a -0,12 punti percentuali nel 2016 e -0,42 punti nel 2017. L'impatto netto sui due anni successivi è positivo: 0,13 punti nel 2018 e 0,23 nel 2019.

Nello scenario programmatico, il PIL reale in Italia per il 2017 è previsto in crescita dell'1,0 per cento, ovvero 0,4 punti percentuali al di sopra della previsione nello scenario a politiche invariate. L'economia è quindi prevista espandersi ad un tasso dell'1,2 per cento sia per il 2018 che per il 2019. La nuova proiezione per il

2018 è di 0,3 punti percentuali al di sotto di quella presente nel Programma di Stabilità; la previsione del 2019 è invece inferiore di 0,2 punti.

### **Guadagni significativi di occupazione nel 2016, l'aumento dei posti di lavoro è destinato a proseguire**

Il mercato del lavoro ha continuato a migliorare quest'anno, nonostante il venir meno di buona parte degli incentivi fiscali sui nuovi contratti a tempo indeterminato. Secondo l'indagine sulle Forze di lavoro, nel secondo trimestre di quest'anno l'occupazione corretta per gli effetti stagionali è aumentata dello 0,8 per cento rispetto al trimestre precedente (l'incremento più elevato dall'inizio della ripresa) e dell'1,7 per cento rispetto al corrispondente periodo dell'anno prima. Il tasso medio di crescita nei primi sei mesi del 2016 rispetto al medesimo periodo del 2015 è stato dell'1,4 per cento. Il dato dell'occupazione corretta per gli effetti stagionali, pari a 22,8 milioni, è risultato di 607 mila unità più elevato che nel quarto trimestre del 2013.

L'ultima indagine mensile indica che a luglio ed agosto l'occupazione è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al secondo trimestre, ma comunque più elevata dello 0,9 per cento rispetto all'anno prima. Assumendo che il terzo trimestre rimanga all'incirca invariato rispetto al secondo, e che l'occupazione aumenti moderatamente nel quarto, l'anno si chiuderebbe con un incremento dell'1,2 per cento dell'occupazione, più alto dell'aumento dello 0,8 per cento registrato nel 2015.

Secondo la contabilità nazionale, l'occupazione è aumentata dello 0,6 per cento nel 2015. La previsione ufficiale è di una crescita dell'1,2 per cento quest'anno, dello 0,9 per cento nel 2017 e 2018 e dello 0,7 per cento nel 2019. La produttività (PIL reale per unità di lavoro) diminuirebbe dello 0,1 per cento quest'anno per poi aumentare dello 0,3 per cento nel 2017 e dello 0,4 per cento sia nel 2018, sia nel 2019.

Il tasso di disoccupazione medio è stato pari all'11,9 per cento nel 2015 ed è atteso ridursi all'11,5 per cento quest'anno, per poi diminuire gradualmente fino a 9,9 per cento nel 2019. Il dato di agosto corretto per gli effetti stagionali è stato pari all'11,4 per cento, in calo rispetto al picco del 12,9 per cento di ottobre 2014.

### **Inflazione vicina allo zero quest'anno, attesa una crescita moderata nel 2017**

Il tasso di inflazione medio armonizzato dell'Italia è proiettato per quest'anno allo 0,1 per cento, dopo un risultato dello 0,2 per cento nel 2014 e dello 0,1 per cento nel 2015. Per il 2017 si stima un tasso di inflazione medio dello 0,9 per cento.

Il deflatore del PIL ha mostrato un'evoluzione più favorevole, con un tasso di crescita medio dello 0,9 per cento nel 2014 e dello 0,6 per cento nel 2015. Per il 2016 è proiettato un incremento dell'1,0 per cento (l'aumento medio nei primi sei mesi del 2016 è stato pari all'1,4 per cento). Nel quadro programmatico, il deflatore aumenterebbe dell'1,0 per cento nel 2017, dell'1,9 per cento nel 2018 e dell'1,8 per cento nel 2019. Il tasso di crescita più elevato negli ultimi due anni della previsione è spiegato non solo dall'evoluzione del prezzo del petrolio e dalla riduzione dell'output gap, ma anche dalle ipotesi di politica fiscale.